

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Pasal 95 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010

Pasal 95 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya menyebutkan tentang tugas dan wewenang Dinas Pariwisata dan Kebudayaan yang bunyinya sebagai berikut:

Pasal 95 Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah mempunyai tugas melakukan perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan Cagar Budaya. Jadi yang dimaksud adalah Peran Pemerintah Daerah dan masyarakat sebagai pemilik benda cagar budaya sangat sedikit di singgung di dalamnya, sifat larangan yang konservatif dalam hal tertentu seperti mempertahankan eksistensi benda cagar budaya dianggap baik, akan tetapi pada sisi yang lain seperti kewajiban Pemerintah Pusat sendiri kepada masyarakat nyaris tidak diatur secara rinci didalamnya.¹

Berdasarkan Undang-Undang Cagar Budaya, dirumuskan bahwa Pemerintah Indonesia berkewajiban “melaksanakan kebijakan memajukan kebudayaan secara utuh untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Rumusan ini menjadi pedoman dalam menyusun fasal-fasal berisi perintah larangan, anjuran, pengaturan, dan

¹ Pedoman Perawatan dan Pemugaran Benda Cagar Budaya Bahan Batu, Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, Deputi Bidang Sejarah dan Purbakala, 2005, Jakarta. Hlm 20

hukuman yang menguntungkan masyarakat. Dari sisi ekonomi, cagar budaya harus mampu meningkatkan harkat kehidupan rakyat banyak, kedua dari sisi tanggung jawab public, pelestarian cagar budaya adalah “kewajiban” semua orang, ketiga; dari sisi peradaban, pelestarian cagar budaya harus membuka peluang upaya pengembangan dan pemanfaatannya oleh masyarakat; dan keempat, dari sisi tata kelola Negara, pemerintah “meringankan beban” pelestarian yang ditanggung masyarakat.²

Perlindungan adalah unsur terpenting dalam sistem pelestarian cagar budaya, unsur ini mempengaruhi unsur-unsur lain yang pada akhirnya diharapkan menghasilkan umpan balik (feedback) pada upaya perlindungan. Unsur ini langsung berhubungan langsung dengan fisik (tangible) cagar budaya yang menjadi bukti masa lalu. Sebaliknya unsur pengembangan lebih banyak berhubungan dengan potensi-potensi (intangible) yang menyatu dengan benda, bangunan, struktur, atau situs yang dipertahankan.³

Kegiatan yang dilakukan bukan dalam bentuk konservasi, restorasi, atau pemeliharaan objek misalnya, melainkan upaya pengembangan informasi, penyusunan bahan edukasi, atau sebagai objek wisata. Hal ini berbeda dengan kegiatan pada unsur pemanfaatan yang juga menyentuh fisik dari cagar budaya seperti halnya perlindungan, bedanya ialah pada unsur ini kegiatannya terbatas

² *Ibid.* Hlm 28

³ Mundarjito, 2003, *Perlindungan Arkeologi*, Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya, Universitas Indonesia, Jakarta, Hlm 1

pada upaya revitalisasi atau adaptasi untuk menyesuaikan kebutuhan baru dengan tetap mempertahankan keaslian objek.

Perlindungan Hukum atas Benda Cagar Budaya (Arca) dari segi Yuridis atau Peraturan Perundang-undangan yang ada, seperti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Di dalam peraturan perundang-undangan yang ada telah memuat perlindungan hukum benda cagar budaya (arca) dari segi administrative maupun pidana, bahkan sanksi pidana dan/atau denda yang dikenakan cukup berat dan sangat represif untuk melindungi dan melestarikan benda cagar budaya (arca).

Perlindungan Warisan Budaya Daerah menurut Undang-undang Cagar Budaya, hadirnya undang-undang baru yang mengatur tinggalan arkeologi di tengah-tengah kita mulai bulan November tahun 2010 telah menjadi bahan pembicaraan yang cukup hangat. Perubahan pola pikir antara Undang-undang RI Nomor 5 tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya (UU-BCB) dengan Undang-Undang RI Nomor 11 tahun 2010 Tentang Cagar Budaya (UU-CB) yang berbeda menimbulkan beberapa pertanyaan di kalangan praktisi maupun akademisi. Diantaranya adalah pertanyaan pengaruhnya terhadap ilmu arkeologi serta upaya pelestarian tinggalan purbakala yang selama ini diatur menggunakan undang-undang.

Tanggal 24 November 2010 merupakan hari bersejarah bagi purbakalawan. Tanggal ini bersejarah karena menjadi patokan berlakunya peraturan perundang-undangan baru yang kita kenal sebagai Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010

Tentang Cagar Budaya (UU-CB). Selama tahun 2010, DPR-RI bersama dengan Pemerintah berupaya menata kembali aturan-aturan tentang cagar budaya yang pada tahun sebelumnya dirasakan memiliki banyak kelemahan. Diantara keluhan yang disampaikan kepada DPR misalnya : a) peraturan yang terlalu ketat membatasi upaya perlindungan benda cagar budaya oleh masyarakat, walaupun objek yang dilindungi itu adalah miliknya; b) penjualan benda cagar budaya dianggap sebagai pelanggaran hukum; c) tidak ada keuntungan langsung bagi pemilik benda cagar budaya apabila mereka aktif melakukan pelestarian; atau d) munculnya dikotomi hukum antara undang-undang yang melarang pemanfaatan cagar budaya bawa air dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tetapi membolehkan. Akan tetapi, kesan masyarakat yang paling penting untuk dicatat adalah bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya ialah secara keseluruhan sangat berorientasi pada kewenangan Pemerintah Pusat.

B. Tinjauan Umum Tentang Perlindungan Hukum

Masyarakat memerlukan Hukum untuk melindungi kepentingan mereka dan demi tercapainya suatu keamanan dan suatu ketertiban. Tujuan pertama Negara kita adalah perbandingan bagi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia terhadap ancaman baik dari dalam maupun luar negeri. Tetapi jika hukum yang ada tidak mengakomodasikan kepentingan dan kebutuhan masyarakat yang diaturnya, maka hukum tidak akan bisa melindungi masyarakat dan tidak bisa berjalan sesuai yang diharapkan. Muslan Abdurrahman dalam bukunya menyatakan bahwa hukum

dibuat tidaklah sekedar hanya untuk memenuhi kebutuhan struktur kenegaraan, melainkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat suatu Negara. Maka sesungguhnya kehadiran hukum itu tidak terlepas dari masyarakat.

Menyadari bahwa hukum diciptakan untuk menjaga keamanan, ketertiban, mendukung terciptanya kesejahteraan dalam kehidupan masyarakat dan juga sebagai sarana perlindungan, maka memahami fungsi hukum ini menurut Soekanto meliputi : (1) untuk memberikan pedoman kepada masyarakat, bagaimana mereka harus bertindak laku dalam menghadapi masalah-masalah dalam masyarakat yang terutama menyangkut kebutuhan pokok, (2) untuk menjaga keutuhan masyarakat yang bersangkutan, (3) memberikan pegangan kepada masyarakat yang bersangkutan untuk mengadakan pengendalian sosial.

Kata perlindungan sendiri menurut kamus besar Bahasa Indonesia dalam tempat untuk mendapatkan perlindungan atau hal-hal yang melindungi. Dan perlindungan hukum menurut Philipus selalu berkaitan dengan kekuasaan ada dua kekuasaan yang selalu menjadi perhatian yakni kekuasaan pemerintah dan kekuasaan ekonomi. Dalam hubungan dengan kekuasaan pemerintah, permasalahan dengan perlindungan hukum bagi rakyat (yang diperintah), terhadap pemerintah (yang memerintah), dalam hubungan dengan kekuasaan ekonomi, permasalahan perbandingan hukum adalah perlindungan bagi pekerja terhadap penguasa. Maka perlindungan berarti menjaga kelestarian dan keseluruhan (objek wisata) yang dijadikan tuntutan perlindungan warisan sejarah budaya tersebut.

Perlindungan hukum adalah perlindungan yang diberikan kepada subjek hukum, baik yang bersifat preventif maupun represif untuk menegakkan peraturan hukum. Perlindungan hukum bila dijelaskan harafiah dapat menimbulkan banyak persepsi. Sebelum kita mengurai perlindungan hukum dalam makna yang sebenarnya dalam ilmu hukum, menarik pula untuk mengurai sedikit mengenai pengertian-pengertian yang dapat timbul dari penggunaan istilah perlindungan hukum, yakni perlindungan hukum bisa berarti perlindungan yang diberikan terhadap hukum agar tidak ditafsirkan berbeda dan tidak cederai oleh aparat penegak hukum dan juga bisa berarti perlindungan yang diberikan oleh hukum terhadap sesuatu.

Perlindungan hukum juga dapat menimbulkan pertanyaan yang kemudian meragukan keberadaan hukum. Oleh karena hukum sejatinya harus memberikan perlindungan terhadap semua pihak sesuai dengan status hukumnya karena setiap orang memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum. Setiap aparat penegak hukum jelas wajib menegakkan hukum dan dengan berfungsinya aturan hukum, maka secara tidak langsung pula hukum akan memberikan perlindungan terhadap setiap hubungan hukum atau segala aspek dalam kehidupan masyarakat yang diatur oleh hukum itu sendiri.

Menurut Hadjon, perlindungan hukum bagi rakyat meliputi dua hal, antara lain:

Pertama: Perlindungan Hukum Preventif, yakni bentuk perlindungan hukum dimana kepada rakyat diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan atau

pendapatnya sebelum suatu keputusan Pemerintah mendapat bentuk yang definitive;

Kedua: Perlindungan Hukum Represif, yakni bentuk perlindungan hukum dimana lebih ditujukan dalam penyelesaian sengketa.

Secara konseptual, Perlindungan Hukum yang diberikan bagi rakyat Indonesia merupakan implementasi atas prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip Negara Hukum yang berdasarkan Pancasila.

C. Tinjauan Umum dan Khusus tentang Arca

Zaman prasejarah Indonesia meninggalkan budaya material yang cukup berartibagi pemahaman cara berpikir nenek moyang Bangsa Indonesia. Benda-benda material itu berupa bangunan-bangunan terbuat dari batu, atau benda-benda lainnya. Bangunan-bangunan batu terdiri dari batu berdiri (menhir) dan batu duduk, peti batu, sarkopah, patung arca, punden berundak, batu bergambar, dll. Peninggalan-peninggalan purba tersebut merupakan ekspresi pengalaman dan pemikiran Bangsa Indonesia pada zamannya, yang sekarang ini masih dapat kita amati secara nyata. Benda-benda Prasejarah itu mengandung isyarat-isyarat bahasa pikiran nenek moyang Indonesia yang harus kita baca sesuai dengan makna yang semula.⁴

⁴ Jakob Sumarjo, 2002, *Arkeologi Budaya Indonesia : Pelacakan Hermeneutis Historis Terhadap Artefak-Artefak Kebudayaan Indonesia*, Penerbit Qalam, Yogyakarta, Hlm 103

Kebanyakan dari kita menghadapi produk budaya material zaman purba itu dengan cara kita sendiri yang modern. Seringkali kita artikan seperti seorang modern menghadapi patung-patung/arca modern. Patung-patung/arca naturalis seperti gambar manusia, binatang darat, burung, kadang dapat kita artikan mendekati maksud semula penciptanya. Patung-patung/arca apa pun dari peninggalan-peninggalan prasejarah seharusnya dilihat secara menyeluruh dalam konteksnya, bagaimana unsur-unsur patung/arca tersebut disusun. Peninggalan-peninggalan patung/arca prasejarah ini amat banyak di Indonesia. Semua itu perlu didata dan diklarifikasikan menurut jenisnya. Ada dua catatan pendahuluan mesti dibuat.

Pertama, keputusan untuk membahas arca-arca ini di bawah judul terpisah, karena alasan penyuntingan yang bersangkutan paut dengan keteraturan dan juga kejelasan susunan bahan, dan bukan karena alasan-alasan pokok. Arca-arca ini, demikian juga relief-relief yang akan dibahas pada bagian berikut, sebenarnya merupakan satu bagian yang tak terceraiakan dari rancangan keseluruhan, dan sama seperti kawasan percandian serta candi-candi tempat arca-arca tersebut di tahtakan, dipahami, dirancang, dan dibuat sesuai dengan panduan-panduan yang disajikan oleh silpasastra. (Yakni buku yang berisi ilmu pengetahuan tentang cara membuat relief, arca dan candi.)⁵ Pembahasan kedua mengambil bentuk lebih berupa inventaris atas masalah daripada sebuah deskripsi terperinci dan lengkap. Berbagai uraian yang ada sekarang ini atas arca-arca yang terdapat di candi-candi di

⁵ Roy Jordaan, 2009, *Memuji Prambanan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, Hlm 108

halaman pusat sudah cukup lengkap dan dikenal dengan baik. Alih-alih mengulang kembali apa yang sudah dikatakan secara panjang lebar oleh seorang penulis lain yang memiliki kecakapan ikonografis yang lebih mumpuni, penulis akan memusatkan perhatian untuk menunjukkan corak-corak yang kurang diperikan dengan baik, dan juga beberapa masalah tafsiran yang masih belum terpecahkan. Izinkan penulis mulai dengan mengupas sebuah masalah sulit dan hamper tak dapat dijelaskan yang terancam dilupakan karena samar-samar dan kaburnya sumber bahan dalam bahasa Belanda. Hal ini adalah persoalan yang dikemukakan Jochim (1913) yaitu apakah arca Agastya, arca Ganesa, dan arca Durga benar-benar berdiri pada tempatnya yang asli. Disini Jochim merujuk pada Brumund (1853), yang berkeyakinan bahwa arca-arca itu dibawa ke sana dari satu tempat lain dan baru kemudian ditempatkan di posisinya yang sekarang. Satu hal yang menunjuk ke arah ini, demikian Brumund, adalah kenyataan bahwa arca-arca itu dan lempeng-lempeng batu bersama dengan nimbus (lingkaran cahaya) di depan arca-arca itu ditempatkan tidak cocok satu sama lain, sebab lempeng batu dan nimbus tersebut terlalu sederhana, dan lebih penting lagi terlalu kecil.⁶

Nimbus-nimbus tersebut, seperti yang terdapat pada arca-arca di Candi daerah Malang Jawa Timur, berujung pada bagian dasar sebagai penampil, yang disini diberi rupa-rupa bentuk dan hiasan seperti makara. Walaupun ada pernyataan sebaliknya, namun sosok Durga, dan malah lebih jelas lagi dengan sosok Guru (Agastya), dua-duanya menutupi bagian ornamentasi (tepi-tepi api, pita-pita dan

⁶*Ibid.* Hlm 110

penampil) karena kedua arca itu berdiri tegak di atasnya, hal yang niscaya tidak pernah dimaksudkan seperti itu. Tidaklah demikian halnya dengan arca Ganesa, yang memiliki nimbus yang jauh lebih lebar, disini keseluruhan ornamentasi tampak jelas. Lebih lanjut, tampaknya aneh bahwa terdapat nimbus lain di balik lempeng-lempeng batu pada bagian belakang, yang ditutup seluruhnya oleh arca tersebut. Hipotesis ini kemudian sebagiannya didukung Krom. Kalau sebelumnya ia merasa bahwa arca Ganesa dan tahtanya saling berpadu, maka tentu saja tidaklah demikian halnya dengan arca-arca yang terdapat pada bilik-bilik lain, yaitu bilik Agastya dan bilik Durga. Krom juga menyimpulkan “bahwa tahta-tahta ini pada mulanya diperuntukkan bagi arca-arca yang lebih kecil, atau bahwa si pematung dan arsitek, sebagai hasil salah paham tertentu, tidak secukupnya mengetahui rekan kerjanya yang lain”.⁷

Jochim memeriksa data menyangkut kecocokan antara arca-arca dan nimbus-nimbusnya, dan dengan demikian meragukan teori lainnya. Krom sepakat bahwa memang ada masalah di sini, namun sebaiknya jalan keluar yang diajukannya maupun dikemukakan Jochim tidak meyakinkan. Pengandaian tentang “salah paham tertentu”, atau para pematung arsitek yang “tidak secukupnya mengetahui kerja rekannya yang lain”, merupakan penjelasan yang dipicu oleh suatu pemahaman yang keliru tentang kerja para pematung dan arsitek, khususnya yang menyangkut arsitektur keagamaan.

⁷*Ibid.* Hlm 109-110

Untuk pemahatan arca-arca (atau juga menyangkut relief-relief), ukurannya mesti telah ditentukan sebelumnya, sedangkan rancangan umum mesti telah ditunjukkan secara kasar dengan tanda-tanda kapur atau goresan-goresan pada batu yang akan digunakan. Dalam hal ini, sangat boleh jadi gambar-gambar berfungsi sebagai contohnya, dimana ketepatannya ditentukan dengan merujuk pada buku-buku Puranik dan Silpasastra. Mengingat kemanjuran ritual yang dimaksudkan oleh arca-arca sebagaimana yang sudah disinggung di atas, tampaknya mustahil bagi sang arsitek membiarkan si pematung seenaknya memahat arca tersebut. Apapun salah paham yang terjadi disini, itu mestilah berada di pihak para arkeolog dan bukan pada para penciptanya, sebagaimana yang diyakini para penulis di atas. Betapapun sulitnya hal ini untuk dipercayai, namun tidak dapat kita menyimpulkan bahwa arca-arca yang ada sekarang bukanlah arca-arca asli melainkan arca-arca yang ditempatkan pada posisinya sekarang pada waktu kemudian.⁸

Oleh karena corak yang mendasar dari hal-hal ini, maka perubahan sebuah kejadian yang sangat luar biasa, dan menurut rujukan yang peneliti baca, rujukan tersebut hanya mengetahui beberapa contoh semacam ini di Jawa Kuno. Daerah Malang merupakan peradaban tua yang tergolong pertama kali muncul dalam sejarah Indonesia yaitu sejak abad ke 7 Masehi. Peninggalan yang lebih tua seperti Trinil (*Homo Soloensis*) dan Wajak – Mojokerto (*Homo Wajakensis*) adalah bukti arkeologi fisik (fosil) yang tidak menunjukkan adanya suatu peradaban.

⁸ Amerta, 1995, *Warna Warta Kepurbakalaan*, Pusat Penelitian Arkeologi, Jakarta, Hlm 46

Peninggalan purbakala di sekitar wilayah Kota Malang seperti Prasasti Dinoyo (760 Masehi), Candi Badut, Besuki, Singosari, Jago, Kidal dan benda keagamaan berasal dari tahun 1414 di Desa Selabraja menunjukkan Malang merupakan pusat peradaban selama 7 abad secara berlanjut.⁹

Candi Badut Malang merupakan wilayah kekuasaan 5 dinasti yaitu Dewasimha / Gajayana (Kerajaan Kanjuruhan), Balitung / Daksa / Tulodong Wawa (Kerajaan Mataram Hindu), Sindok / Dharmawangsa / Airlangga / Kertajaya (Kerajaan Kediri), Ken Arok hingga Kertanegara (Kerajaan Singosari), Raden Wijaya hingga Bhre Tumapel 1447-1451 (Kerajaan Majapahit). Ada kerajaan yang dipimpin oleh raja yang sakti dan bijaksana dengan nama Dewasimha setelah Raja meninggal digantikan oleh putranya yang bernama Sang Liswa, Sang Liswa terkenal dengan gelar Gajayana dan menjaga Istana besar bernama Kanjuruhan. Sang Liswa memiliki putri yang disebut sebagai Sang Uttiyana Raja Gajayana dicintai para brahmana dan rakyatnya karena membawa ketrentaman di seluruh Negeri Raja dan rakyatnya menyembah kepada yang mulia Sang Agastya Bersama Raja dan para pembesar Negeri Sang Agastya (disebut maharesi) menghilangkan penyakit Raja melihat Arca Agastya dari kayu Cendana milik nenek moyangnya maka Raja memerintahkan membuat Arca Agastya dari batu hitam yang elok. Salah satu Arca Agastya ada di dalam Kawasan Candi Besuki yang saat ini tinggal pondasinya saja. Bukti lain keberadaan Kerajaan

⁹Sejarah Kota Malang Dari Waktu ke Waktu, [www. Hallomalang.com](http://www.hallomalang.com), diakses tanggal 20 Nopember 2015 Pukul 13.40 WIB

Kanjuruhan adalah Candi Badut yang hingga kini masih cukup baik keadaannya serta telah mengalami renovasi dari Dinas Purbakala. Peninggalan lain adalah Patung Dewasimha yang berada di tengah Pasar Dinoyo saat ini.¹⁰

Candi Singosari terbuat dari batu andesit, dengan bentuk bangunan persegi empat, terdiri dari batur candi atau teras, kaki candi, tubuh candi dan atap candi atau puncak yang menjulang ke atas semakin runcing, Candi Singosari merupakan gambaran Gunung Himalaya di India, dan fungsi Candi Singosari adalah sebagai tempat pemujaan di zaman Hindu. Di halaman Candi berjejer arca-arca, rapi tertata dengan baik yang sebagian arcanya sudah tidak utuh, seperti arca lembu nandi, arca mahakala, arca tokoh Dewi, arca Asta Dikpalaka (8 dewa penjuru), arca Dewi Durgamahisasuramardini, dll.¹¹

Upaya perlindungan hukum dan pelestarian Arca sebagai benda cagar budaya telah dilaksanakan oleh Pemerintah setempat, namun belum optimal. Hal ini dikarenakan koordinasi antar instansi pemerintah yang terkait kurang aktif dalam melakukan upaya perlindungan dan pelestarian terhadap Arca. Pemerintah Kota Malang dalam menangani perlindungan dan pelestarian benda cagar budaya beralasan belum mempunyai Peraturan Daerah yang khusus tentang cagar budaya. Arca adalah patung yang dibuat dengan tujuan utama sebagai media keagamaan, yaitu sarana dalam memuja Tuhan atau Dewa-Dewinya. Arca berbeda dengan patung pada umumnya, yang merupakan hasil seni

¹⁰ Prasasti Dinoyo, www.wikipedia.org, diakses tanggal 20 Nopember 2015 Pukul 13.45 WIB

¹¹ *Ibid.*

yang dimaksudkan sebagai buah keindahan.Oleh karena itu, membuat sebuah arca tidaklah sesederhana membuat sebuah patung.Arca tidak selalu ditemukan di dekat sebuah candi.Candi bisa jadi memiliki sebuah arca, namun sebuah arca belum tentu ada dalam sebuah candi.¹²

Arca bersifat realis atau abstrak.Arca realis menampilkan objek sebenarnya yang dipahami kewujudannya seperti ukiran dan acuan patung manusia.Arca abstrak pula adalah bersifat konseptual dan memerlukan daya pemikiran yang tinggi untuk menginterpretasikan bentuk dan maksud arca tersebut.Ini sesuai dengan peranan pengraca itu sendiri dalam merakam segala pengalaman dalam kehidupan ke dalam bentuk arca.Arca terbagi dalam dua kategori yang besar yaitu arca estetik dan arca berfungsi.Menindak lanjuti sejumlah arca di Museum Kota Malang, pemerintah dituntut memperkuat prosedur operasi standar perlindungan cagar budaya saat bencana alam, seperti letusan gunung berapi, banjir, dan gempa.Ini penting karena alam Indonesia rawan bencana, sementara jumlah balai pelestarian dan konvestor minim.

Arca adalah patung yang dibuat dengan tujuan utama sebagai media keagamaan , yaitu sarana dalam memuja tuhan atau dewa-dewinya. Arca berbeda dengan patung pada umumnya, yang merupakan hasil seni yang dimaksudkan sebagai sebuah keindahan.Oleh karena itu, membuat arca tidaklah sesederhana membuat patung.

¹²Sejarah Kota Malang Dari Waktu ke Waktu, [www. Hallomalang.com](http://www.Hallomalang.com), diakses tanggal 20 Nopember 2015 Pukul 13.40 WIB

Istilah Pidana berasal dari Bahasa Jawa yang berarti hukuman, nestapa atau sedih hati, dalam Bahasa Belanda disebut Straf, dipidana artinya dihukum, kepidanaan artinya segala sesuatu yang bersifat tidak baik, jahat, pembedaan artinya penghukuman. Jadi Hukum Pidana sebagai terjemahan dari Bahasa Belanda Strafrecht adalah semua aturan yang mempunyai perintah dan larangan yang memakai sanksi (ancaman) hukuman bagi mereka yang melanggarnya.

Peran Pemerintah Daerah dan masyarakat sebagai pemilik Arca sebagai benda cagar budaya sangat sedikit disinggung di dalamnya, sifat larangan yang konservatif dalam hal tertentu seperti untuk mempertahankan eksistensi arca dianggap baik, akan tetapi pada posisi yang lain seperti kewajiban Pemerintah Pusat sendiri kepada masyarakat nyaris tidak teratur secara rinci di dalamnya.

Kendala ini dirasakan sebagai ketimpangan yang perlu segera di perbaiki untuk mencapai tujuan bersama, yaitu terpeliharanya arca sebagai benda cagar budaya oleh semua pemangku kepentingan (stake holders). Akhirnya disimpulkan oleh Komisi X DPR-RI bahwa mereka tidak akan memperbaiki UU-BCB, melainkan membuat undang-undang baru yang kemudian disebut sebagai Undang-Undang No 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya (UU-BC)

Pengaturan cagar budaya dapat ditarik dasar hukumnya pada Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa : “Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam

memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya”. Kutipan ini memiliki beberapa unsur yang penting sebagai pedoman kehidupan bernegara. Pertama, adalah pengertian tentang kebudayaan nasional, yaitu kebudayaan yang hidup dan dianut oleh penduduk Indonesia; Kedua, menempatkan kebudayaan itu dalam konstelasi peradaban manusia di dunia; dan Ketiga, Negara menjamin kebebasan penduduknya untuk memelihara dan mengembangkan kebudayaan miliknya.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar ini, dirumuskan bahwa Pemerintah Indonesia berkewajiban “melaksanakan kebijakan memajukan kebudayaan secara utuh untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Rumusan ini menjadi pedoman dalam menyusun pasal-pasal berisi perintah, larangan, anjuran, pengaturan dan hukuman yang menguntungkan masyarakat. Isu tentang adaptive reuse, good governance, desentralisasi kewenangan, atau hak-hak publik selalu mewarnai kalimat dan susunan pasal Undang-Undang Cagar Budaya.

Fokus pengaturan untuk kepentingan ilmu (arkeologi) dan seni yang selama puluhan tahun menjadi perhatian, yaitu sejak keluarnya *Monumenten Ordannatie* tahun 1938 yang disusun Pemerintah Kolonial Belanda, mulai tahun 2010 perhatian itu lebih terfokus kepada persoalan upaya konkrit meningkatkan kesejahteraan rakyat sekaligus mengangkat peradaban bangsa menggunakan tinggalan purbakala.

Pertimbangan kemanfaatan setidaknya ada 4 pertimbangan pokok yang dipakai DPR-RI ketika merumuskan UU-CB: Pertama, dari sisi ekonomi, arca/cagar budaya harus mampu meningkatkan harkat kehidupan rakyat banyak;

Kedua, dari sisi tanggung jawab publik, pelestarian arca/cagar budaya adalah “kewajiban” semua orang; Ketiga, dari sisi peradaban, pelestarian arca/cagar budaya harus membuka peluang upaya pengembangan dan pemanfaatannya oleh masyarakat; dan Keempat, dari sisi tata kelola Negara, pemerintah “meringankan beban” pelestarian yang ditanggung masyarakat.

Pengertian Pelestarian/Perubahan paradigma ini masih diikuti oleh berubahnya arti “pelestarian”. Kalau semula diartikan sempit sebagai tugas perlindungan semata, kali ini dilihat sebagai sebuah system yang menghubungkan unsur perlindungan, pemanfaatan, dan pengembangan. ketiganya merupakan kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Untuk seterusnya kata “pelestarian” dilihat sebagai unsur yang dinamis bukannya statis, dimana setiap unsur berperan memberikan fungsi kepada unsur lain.

Pelindungan adalah unsur terpenting dalam sistem pelestarian arca/cagar budaya, unsur ini mempengaruhi unsur-unsur lain yang pada akhirnya diharapkan menghasilkan umpan balik pada upaya perlindungan. Unsur ini langsung berhubungan langsung dengan fisik cagar budaya yang menjadi bukti masa lalu. Sebaliknya unsur pengembangan lebih banyak berhubungan dengan potensi-potensi yang menyatu dengan benda, bangunan, struktur atau situs yang dipertahankan. Kegiatannya bukan dalam bentuk konservasi, restorasi atau pemeliharaan objek misalnya, melainkan upaya pengembangan informasi, penyusunan bahan edukasi, atau sebagai objek wisata. Hal ini berbeda dengan kegiatan pada unsur pemanfaatan yang juga menyentuh fisik dari arca/cagar

budaya seperti halnya perlindungan, bedanya ialah pada unsur ini kegiatannya terbatas pada upaya revitalisasi atau adaptasi untuk menyesuaikan kebutuhan baru dengan tetap mempertahankan keaslian objek.

Kewenangan Pemerintah Daerah juga memberikan kewenangan yang cukup besar yang dapat kita lihat pada Pasal 96 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya. Disitu disebutkan 16 kewenangan sebagai berikut :

1. Menetapkan etika pelestarian Cagar Budaya, Pemerintah Daerah memiliki tugas dan wewenang melakukan perlindungan, pengembangan, pemanfaatan Cagar Budaya dan menetapkan etika pelestarian Cagar Budaya, maka dipandang perlu membentuk Peraturan Daerah tentang pelestarian Cagar Budaya;
2. Mengoordinasikan Pelestarian Cagar Budaya secara lintas sektor dan wilayah, Upaya itu membutuhkan koordinasi dan kerjasama antar satuan kerja perangkat daerah;
3. Menghimpun data Cagar Budaya, tujuannya setelah data terkumpul dan di analisa Pemerintah Daerah akan mudah memahami dan menyimpulkan kebenaran yang digunakan untuk menjawab permasalahan;
4. Menetapkan peringkat Cagar Budaya, Tim Ahli Cagar Budaya akan melakukan pendataan ulang terhadap situs bersejarah. Kualifikasi Cagar Budaya tersebut tergantung pada nilai sejarah yang terkandung di

dalamnya. Jika memiliki nilai sejarah yang tinggi, cagar budaya itu masuk ke tingkat nasional;

5. Menetapkan dan mencabut status Cagar Budaya, Pemberian status Cagar Budaya terhadap benda, bangunan, struktur, lokasi, atau satuan ruang geografis yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota berdasarkan rekomendasi Tim Ahli Cagar Budaya;
6. Membuat peraturan Pengelolaan Cagar Budaya, dalam hal teknis yang dapat dijadikan tempat wisata melalui peraturan yang dibuat Pemerintah Daerah, Pemerintah Provinsi dan/atau Pemerintah Pusat;
7. Menyelenggarakan kerja sama Pelestarian Cagar Budaya, Koordinasi yang dilakukan antara Pemkot Malang dengan Pemprov Jatim;
8. Melakukan penyidikan kasus pelanggaran hukum, Penyidik Pegawai Negeri Sipil diberi wewenang khusus melakukan penyidikan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana terhadap tindak pidana cagar pidana;
9. Mengelola Kawasan Cagar Budaya, Upaya terpadu untuk melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkan cagar budaya melalui kebijakan pengaturan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat;
10. Mendirikan dan membubarkan unit pelaksana teknis bidang pelestarian, penelitian, dan museum, yakni setiap orang dilarang mengalihkan kepemilikan Cagar Budaya peringkat nasional, peringkat provinsi, atau

peringkat Kabupaten/Kota, museum merupakan lembaga yang berfungsi melindungi, mengembangkan, memanfaatkan koleksi berupa benda, bangunan, dan/atau struktur yang telah ditetapkan sebagai Cagar Budaya;

11. Mengembangkan kebijakan sumber daya manusia di bidang keurbakalaan, yakni melaksanakan kebijakan memajukan kebudayaan cagar budaya secara utuh untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
12. Memberikan penghargaan kepada setiap orang yang telah melakukan Pelestarian Cagar Budaya, maksudnya bahwa Pemerintah tidak nisa menjaga Cagar Budaya semuanya karena terbatasnya SDM. Maka bagi masyarakat yang turut menjaga itu adalah sebuah kerja nyata dan pantas untuk diberikan penghargaan agar benda-benda Cagar Budaya dapat terlindungi dengan baik;
13. Memindahkan dan/atau menyimpan Cagar Budaya untuk kepentingan pengamanan, yakni pemindahan Cagar Budaya dilakukan dengan tata cara yang menjamin keutuhan dan keselamatannya dibawah koordinasi tenaga ahli pelestarian;
14. Melakukan pengelompokan Cagar Budaya berdasarkan kepentingannya menjadi peringkat nasional, peringkat provinsi, dan peringkat Kabupaten/Kota, Situs Cagar Budaya atau kawasan Cagar Budaya yang berada di dua Kabupaten/Kota atau lebih ditetapkan sebagai Cagar Budaya Provinsi. Situs Cagar Budaya atau kawasan Cagar Budaya yang

berada di dua Provinsi atau lebih ditetapkan sebagai Cagar Budaya Nasional;

15. Menetapkan batas situs dan kawasan, yakni penetapan luas, tata letak, dan fungsi zona ditentukan berdasarkan hasil kajian dengan mengutamakan peluang peningkatan kesejahteraan rakyat; dan
16. Menghentikan proses pemanfaatan ruang atau proses pembangunan yang dapat menyebabkan rusak, hilang, atau musnahnya cagar budaya, baik seluruh maupun bagian-bagiannya, yakni Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah dapat menghentikan pemanfaatan atau membatalkan izin pemanfaatan Cagar Budaya apabila pemilik dan/atau yang menguasai terbukti melakukan perusakan atau menyebabkan rusaknya Cagar Budaya.

Kewenangan yang sama juga diberikan kepada Pemerintah Pusat, kecuali 5 kewenangan yang bersifat pengaturan di tingkat nasional, yaitu :

1. Menyusun dan menetapkan Rencana Induk Pelestarian cagar Budaya;
2. Melakukan Pelestarian Cagar Budaya yang ada di daerah perbatasan dengan Negara tetangga atau yang berada di luar negeri;
3. Menetapkan Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, Struktur Cagar Budaya, Situs Cagar Budaya, dan/atau Kawasan Cagar Budaya sebagai Cagar Budaya Nasional;
4. Menusulkan Cagar Budaya Nasional sebagai warisan dunia atau Cagar Budaya bersifat Internasional;

5. Menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria Pelestarian Cagar Budaya.

Untuk objek yang belum dinyatakan sebagai arca/cagar budaya, Undang-Undang juga melindungi “Objek yang diduga Sebagai Cagar Budaya” dari kerusakan, kehancuran, atau kemusnahan layaknya arca/cagar budaya. Pendugaan ini dilakukan oleh Tenaga Ahli, bukan oleh Tim Ahli. Tenaga Ahli adalah orang-orang tertentu seperti arkeologi, antropologi, geologi, sejarah, atau kesenian yang diberi sertifikat oleh Negara menjadi ahli setelah melalui pengujian. Pengaturannya akan dilakukan dalam Peraturan Pemerintah yang tengah di persiapkan. Maksud dari perlindungan terhadap “Objek yang di duga sebagai Cagar Budaya” ini adalah supaya kemungkinan untuk menjadi arca/cagar budaya dapat di pertahankan sampai dengan keluarnya penetapan oleh Kepala Daerah.

Undang-Undang juga mensyaratkan bahwa pelestarian hanya dapat dilakukan atau dikoordinasikan oleh Tenaga Ahli, setelah objek yang akan dilestarikan dibuat dokumentasinya dan studi kelayakannya. Posisi Tenaga Ahli di kemudian hari akan memegang peranan strategis dalam upaya pelestarian arca/cagar budaya yang dimotori masyarakat. Oleh karena itu pendidikan mereka menjadi prioritas Pemerintah Pusat. Dengan demikian peran Pemerintah Daerah dan masyarakat diharapkan akan mampu melakukan sendiri pelestarian arca yang tergolong cagar budaya.

Cagar budaya/arca sebagai sumber daya budaya memiliki sifat rapuh, unik, langka, terbatas, dan tidak terbarui. Sifat ini menyebabkan jumlahnya cenderung

berkurang sebagai akibat dari pemanfaatan yang tidak memperhatikan upaya pelindungannya, walaupun batas usia 50 tahun sebagai titik tolak penetapan status “kepurbakalaan” objek secara bertahap menempatkan benda, bangunan, atau struktur lama menjadi cagar budaya baru. Warisan yang lebih tua, karena tidak bisa digantikan dengan yang baru, akan terus berkurang tanpa dapat dicegah.

Dalam konteks ini kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah adalah untuk mencegah hilangnya warisan budaya dari wilayah Indonesia. Persepsi bahwa arca/cagar budaya memiliki nilai ekonomi yang menguntungkan apabila diperjual belikan, secara bertahap dapat digantikan dengan pemanfaatan bersifat berkelanjutan agar dapat dinikmati kehadirannya oleh generasi mendatang. Peran Pemerintah Daerah menjadi tantangan yang patut dipertimbangkan untuk mencapai maksud ini. Hanya melalui pendekatan pelestarian yang bersifat menyeluruh harapan rakyat yang dirumuskan menjadi Undang-Undang ini dapat direalisasikan oleh semua pemangku kepentingan. Masyarakat daerah mampu menjadi garda terdepan menjaga kekayaan budaya miliknya sebagai kekayaan bangsa yang dibanggakan oleh generasi mendatang.

D. Penelitian Terdahulu Tentang Perlindungan Benda Cagar Budaya

1. Penelitian Fransisca Romana Harjiyatni dan Sunarya Raharja. Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Janabadra Yogyakarta “Perlindungan Hukum Benda Cagar Budaya Terhadap Ancaman Kerusakan Di Yogyakarta”.
- Studi ini bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan kerusakan dan kemusnahan cagar budaya di Kota Yogyakarta, antara lain adalah hambatan yang

timbul dalam memberi perlindungan hukum terhadap objek cagar budaya dan konsep perlindungan hukum terhadap objek tersebut dalam tingkat pemerintahan daerah. Studi ini secara garis besar meneliti kelemahan-kelemahan dalam perlindungan hukum terhadap objek cagar budaya di Kota Yogyakarta yang dirasa masih sangat kurang dalam membuat peraturan daerah untuk melindungi status dan lingkungan dari cagar budaya di daerahnya. Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa perlindungan hukum terhadap benda cagar budaya di Kota Yogyakarta masih lemah.

2. Penelitian Agus Budi Wibowo “Strategi Pelestarian Benda/Situs Cagar Budaya Berbasis Masyarakat” . Kasus Pelestarian Benda/Situs Cagar Budaya Gampong PandeKecamatan Kutaraja Banda Aceh Provinsi Aceh.

Benda cagar budaya merupakan benda tinggalan dari kelompok komunitas tertentu yang memiliki nilai penting karena dapat menunjukkan tingkat peradaban. Oleh karena itu, perlu dilestarikan agar keberadaannya dapat diwariskan kepada generasi yang akan datang. Artikel ini membahas strategi pelestarian benda/situs cagar budaya berbasis masyarakat dengan mengambil kasus di Gampong Pande, Kecamatan Kutaraja Banda Aceh, yang cukup kaya dengan tinggalan budaya. Penemuan dirham oleh masyarakat beberapa waktu lalu yang sebagian dijual kepada kolektor, menunjukkan masih adanya permasalahan pelestarian di masyarakat. Untuk menjawab permasalahan tersebut perlu strategi pelestarian yang dirumuskan berdasarkan penelitian. Penulis melakukan penelitian dengan cara pengumpulan data melalui FGD, pengamatan/observasi, dan studi pustaka. Selanjutnya dilakukan analisis

dengan metode analisis SWOT. Hasil analisis menunjukkan bahwa pelestarian cagar budaya dapat ditingkatkan dengan strategi pelestarian melalui pemberdayaan masyarakat. Strategi yang dapat dilakukan adalah dengan memberdayakan aparatur pemerintahan gampong dan memperkuat struktur lembaga gampong, kedua strategi tersebut saling berhubungan dan tidak terlepas satu dengan lainnya.

3. Peran Balai Pelestarian Peninggalan Purbakala Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Melestarikan Candi Gebang Sebagai Benda Cagar Budaya Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010.

Gangguan terhadap benda cagar budaya sebagai warisan budaya nasional yang mempunyai arti penting bagi pemahaman dan perkembangan sejarah, ilmu pengetahuan dan kebudayaan, sebagian besar disebabkan karena ulah dan manusia itu sendiri yang kurang kesadaran kebangsaannya, sehingga tidak menghargai nilai – nilai penting yang terkandung dalam benda cagar budaya tersebut. Demi kepentingan pribadi dan golongannya, mereka melakukan penggalian, pengrusakan, atau pencurian benda cagar budaya yang kemudian dilelang dan dijual kepada kolektor – kolektor barang antik dengan harga yang sangat tinggi. Hal ini apabila dibiarkan berlarut–larut akan menyebabkan benda cagar budaya yang ada di Indonesia akan rusak, berkurang atau mungkin musnah. Oleh karena itu agar generasi yang akan datang masih mengetahui peninggalan sejarah bangsanya, maka benda cagar budaya perlu mendapatkan perlindungan, baik dari aparat pemerintah maupun dari masyarakat.

4. Pengelolaan Cagar Budaya Sebagai Obyek Pariwisata Dalam Upaya Perlindungan Hukum Benda Cagar Budaya Berdasarkan UU NO. 5 Tahun 1992 Di Daerah Istimewa Yogyakarta (Studi Kasus Candi Ngempon Kabupaten Semarang)

Cagar Budaya merupakan peninggalan aktivitas manusia pada zaman dahulu yang keberadaannya penting dan wajib dilindungi dan dilestarikan karena memiliki nilai-nilai luhur yang menunjukkan jati diri dan kepribadian bangsa. Di Kabupaten Semarang terdapat cagar budaya yang kurang mendapatkan perlindungan hukum dari Pemerintah Daerah yakni Situs Candi Ngempon. Situs Candi Ngempon merupakan Candi Hindhu peninggalan Dinasti Kalingga pada abad ke-8 Masehi yang masih digunakan sebagai tempat peribadahan umat Hindhu. Dalam perkembangannya kini Candi Ngempon digunakan oleh orang-orang yang tidak bertanggung jawab sebagai tempat berbuat tindakan asusila dan pesta miras, sehingga mengancam eksistensi dan kelestarian dari situs candi tersebut. Padahal Candi Ngempon merupakan salah satu kekayaan bangsa yang wajib dilindungi agar dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat untuk kegiatan keagamaan, kegiatan ilmiah, dan pariwisata.